



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

Defizite bei der Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 3 – 2020 – 0295 (Bericht/1)

Bonn, den 17. März 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung neu definieren

Der Bund hat seine Ziele für den Einsatz der Bundesbetriebsprüfung verfehlt. Es ist ihm bis heute nicht gelungen, die angestrebte Mitwirkungsquote an Außenprüfungen der Länder zu erreichen. Eine effektive Mitwirkung erfordert neue Zielvorgaben.

Worum geht es?

Die Bundesbetriebsprüfung wirkt an Außenprüfungen der Länder mit. Als Ziel für eine erfolgreiche Mitwirkung legte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine pauschale Quote von 5 % fest. Diese Quote hat die Bundesbetriebsprüfung bis heute nicht erreicht. Qualitative Ziele hat das BMF vernachlässigt. Dem Bund fehlen hierfür auch Daten aus den Ländern. Eine effektive Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung ist so nicht möglich.

Was ist zu tun?

Das BMF sollte die Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung grundlegend überprüfen und neue Ziele definieren. Wesentlich sind Vorgaben, die sich vor allem an fachlichen und qualitativen Gesichtspunkten orientieren, etwa für eine risikoorientierte Fallauswahl. Die Bundesbetriebsprüfung muss die dafür nötige Datenbasis erhalten. Das BMF sollte alsbald ein Konzept mit einem Zeitplan vorlegen und das Parlament beteiligen.

Was ist das Ziel?

Die Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung wahrt die Interessen des Bundes und insbesondere eine gleichmäßige Besteuerung. Der Bund ist auch nicht mehr darauf angewiesen, dass die Länder die „richtigen“ Fälle prüfen. Ihm stehen die vollständigen Daten der Länder für seine risikoorientierte Fallauswahl zur Verfügung. In der Folge verbessert sich die Effektivität der Außenprüfung insgesamt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Ausgangslage	9
1.1	Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung an Außenprüfungen der Länder	9
1.2	Strategische Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung	10
1.3	Neue Mitwirkungsrechte durch Föderalismusreformen	11
1.4	Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2011	11
1.5	Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2014	12
2	Sachstand	12
2.1	Keine Maßnahmen des BMF angesichts von Fehlentwicklungen	12
2.2	Angestrebte Mitwirkungsquote weiterhin nicht erreicht	13
2.3	Zielmarke für die Mitwirkung nach unten korrigiert	15
2.4	Angestrebte Mitwirkungsichten zu einzelnen Betriebsgrößenklassen eingeschränkt	15
2.5	Betriebsdatei beim BZSt nach wie vor unvollständig	16
2.6	Qualitative Unterstützung kaum verbessert	17
2.7	Vollprüfungen nur vereinzelt durchgeführt	18
2.8	Letztentscheidungsrecht nach § 19 Absatz 4 FVG kaum genutzt	18
3	Würdigung	19
4	Empfehlung	20
5	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	21
6	Fazit und abschließende Würdigung	22

0 Zusammenfassung

Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) hat die Aufgabe, mit der Bundesbetriebsprüfung an Außenprüfungen der Länder mitzuwirken. Durch seine Mitwirkung soll es die Interessen des Bundes in Bezug auf die Steuern wahren, die diesem ganz oder zum Teil zufließen (Tz. 1.1). Im Jahr 2005 hatte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) entschieden, die Bundesbetriebsprüfung um 500 Prüfer/-innen zu verstärken (sog. Aufwuchs) und strategisch neu auszurichten. Der geplante Aufwuchs war unmittelbar mit dem Ziel verbunden, die Mitwirkungsquote an Prüfungen der Länder in Großbetrieben von 1 auf 5 % – von 400 auf 2 000 Fälle pro Jahr – zu steigern (Tz. 1.2). Später verpflichtete sich das BMF, die Außenprüfungsdienste der Länder qualitativ zu unterstützen. Im Zuge der Föderalismusreformen I und II in den Jahren 2006 und 2009 erhielt das BMF zudem ein Letztentscheidungsrecht zur Klärung strittiger Fragen in Mitwirkungsfällen (Tz. 1.3).

Der Bundesrechnungshof untersuchte, inwieweit die Bundesbetriebsprüfung die angestrebten Mitwirkungsziele inzwischen erreichen konnte und ob das BMF von seinem Letztentscheidungsrecht Gebrauch macht. Er knüpft damit an seine Berichte an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages (Finanzausschuss) aus den Jahren 2011 und 2014 an (Tzn. 1.4 und 1.5). Das BMF hatte Gelegenheit, zu dem Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

- 0.1 Dem BMF und dem BZSt ist es bis zum Jahr 2021 weder gelungen, die Mitwirkungsquote auf 5 % zu erhöhen noch die mit den Ländern vereinbarte qualitative Unterstützung zu erbringen. Zwar konnte die Bundesbetriebsprüfung die Mitwirkungsquote seit dem Beginn des Aufwuchsprozesses stetig steigern. Die letztlich erreichte Quote von 2,97 % im Jahr 2020 reicht aber auch nach eigener Ansicht des BMF nicht aus, um das Bundesinteresse im Prüfungsverfahren gegenüber den Ländern zu wahren und auf eine bundeseinheitliche Prüfungspraxis hinzuwirken. Im Ergebnis hat der Bund die eigenen Mitwirkungsziele nicht erreicht (Tzn. 2.2 und 2.6).
- 0.2 Das BMF hielt trotz der Fehlentwicklungen beim Aufwuchs unverändert an der bisherigen Zielsetzung für die Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung fest (Tz. 2.1). Angesichts der erkennbaren Entwicklungen hätte es die Quote und ihre Abhängigkeit vom Aufwuchsprozess kritisch hinterfragen müssen. Anlass hierfür bot auch die Anpassung der Zielmarke auf 3,76 % durch das BZSt im Jahr 2019 (Tz. 2.3).

Dringender Handlungsbedarf besteht zudem seit Jahren hinsichtlich der Einschränkungen bei der Fallauswahl aufgrund der unvollständigen Betriebsdatei (Tz. 2.5). Insgesamt waren im August 2021 nur 9 % aller Großbetriebe im Datenbestand des BZSt verfügbar, sodass der Bund nach wie vor auf die Informationen der Länder angewiesen ist.

Auch was die Behandlung der Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung im weiteren Besteuerungsverfahren angeht, fehlen dem Bund die notwendigen Informationen.

Ein Informationsaustausch ist im Hinblick auf das Letztentscheidungsrecht des BMF geboten (Tz. 2.8).

- 0.3 Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist das Festhalten an der im Jahr 2005 rein quantitativ begründeten Mitwirkungsquote von 5 % als Indikator für eine effektive Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung nicht sachgerecht.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, die Mitwirkungstätigkeit der Bundesbetriebsprüfung grundlegend zu überprüfen und ihre Ziele neu zu definieren. Wesentlich erscheinen dabei Anforderungskriterien, die sich an fachlichen und qualitativen Gesichtspunkten orientieren. Er empfiehlt dem BMF, alsbald mit dem BZSt ein Konzept für die Neuausrichtung der Mitwirkung zu erarbeiten. Darin müssen auch Eckpunkte festgelegt sein, mit wieviel und welchem Personal eine effektive Mitwirkung in Zukunft zu erreichen ist. Hierzu verweist der Bundesrechnungshof auch auf seine Berichte zum Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung sowie zur Nutzung des Prüfungsinitiativrechts.

Der Bundesrechnungshof wiederholt in diesem Zusammenhang seine Empfehlung, die Datenbasis beim BZSt zu verbessern. Überdies hält er einen standardisierten Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern für geboten, der es dem BZSt ermöglicht nachzuvollziehen, wie die Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung im weiteren Besteuerungsverfahren behandelt werden (Tzn. 3 und 4).

- 0.4 Das BMF teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass die Mitwirkungstätigkeit der Bundesbetriebsprüfung einer grundlegenden Überprüfung bedarf, und beabsichtigt, seine Empfehlungen aufzugreifen. Die Neuausrichtung dürfe sich nach Ansicht des BMF aber nicht allein auf die Neubewertung der Zielgröße für die Mitwirkung beschränken, sondern sollte das BZSt insgesamt auch zu einer „Dienstleistungseinheit“ für die Länderfinanzverwaltungen umgestalten. Das BMF werde dazu bereits erarbeitete Konzepte mit dem BZSt abstimmen, um zu einer Gesamtlösung zu kommen. Dieser Prozess werde einige Zeit in Anspruch nehmen und könne erst nach interner Abstimmung gegenüber Außenstehenden weitergehend beschrieben werden.

Zur Verbesserung der Datenbasis verweist das BMF auf aktuelle Gespräche. Es gehe außerdem davon aus, dass das BZSt über die Landesbetriebsprüfung erfahre, wenn im Veranlagungs- oder Rechtsbehelfsverfahren von den Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung abgewichen werde. Aus Sicht des BMF bedürfe es darüber hinaus keines standardisierten Informationsaustausches (Tz. 5).

- 0.5 Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigung des BMF, gemeinsam mit dem BZSt eine Gesamtlösung zur Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung zu erarbeiten. Er vermisst jedoch einen klaren Zeitplan für den Abstimmungs- und Umsetzungsprozess. Auch die inhaltliche Ausgestaltung ist bislang wenig konkret.

Bei seinem Bestreben, das BZSt und mithin auch die Bundesbetriebsprüfung zu einer „Dienstleistungseinheit“ für die Länderfinanzverwaltungen umzugestalten, muss das

BMF die Interessen des Bundes im Blick behalten. Dies erfordert, dass das BZSt endlich die notwendige Datenbasis von den Ländern erhält und die Bundesbetriebsprüfung die Mitwirkungsfälle risikoorientiert auswählt. Der Bundesrechnungshof hält hier stärkere Anstrengungen des BMF für erforderlich. Auch sieht er nicht sichergestellt, dass das BZSt von allen Abweichungen im weiteren Besteuerungsverfahren Kenntnis erlangt. Er bleibt daher bei seiner Empfehlung, den Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern entsprechend zu erweitern.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF nun zügig ein Gesamtkonzept mit Zeitplan und inhaltlichen Eckwerten für die Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung erarbeitet und den Deutschen Bundestag baldmöglichst an seinen Überlegungen beteiligt (Tz. 6).

1 Ausgangslage

Der Bundesrechnungshof hat in einer Kontrollprüfung die personelle Verstärkung (sog. Aufwuchs) der Bundesbetriebsprüfung beim BZSt und ihre Mitwirkung an Außenprüfungen der Länder untersucht. Er knüpft damit an seine Berichterstattung aus den Jahren 2011¹ und 2014² an den Finanzausschuss an.

Der vorliegende Bericht geht der Frage nach, inwieweit die Bundesbetriebsprüfung das mit dem Aufwuchs verbundene Ziel, die Mitwirkung an Prüfungen der Länder zu steigern, inzwischen erreichen konnte. Er befasst sich zudem mit der Frage, ob das BMF in der Praxis von seinem Letztentscheidungsrecht nach § 19 Absatz 4 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) Gebrauch macht. In einem gesonderten Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Finanzausschuss darüber, wie sich die Bundesbetriebsprüfung personell und strukturell entwickelt hat.³ Zuvor hat er bereits zur Nutzung des Prüfungsinitiativrechts nach § 19 Absatz 5 FVG durch die Bundesbetriebsprüfung berichtet.⁴

Das BMF hatte Gelegenheit, zu dem Entwurf des Berichts Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

1.1 Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung an Außenprüfungen der Länder

Die Befugnisse des Bundes bei der Steuerauftragsverwaltung werden durch das Grundgesetz bestimmt⁵ und sind einfachgesetzlich u. a. im Finanzverwaltungsgesetz geregelt. Danach sind für die Durchführung von Außenprüfungen die Finanzbehörden der Länder zuständig.⁶ Das BZSt hat die Aufgabe, mit der Bundesbetriebsprüfung⁷ an diesen Außenprüfungen mitzuwirken.⁸ Durch seine Mitwirkung soll es die Interessen des Bundes in Bezug auf die Steuern

¹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 1 – 2011 – 0666, vom 19. Oktober 2011, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/bis-2016/2011-bericht-bundesbetriebspruefung-nutzung-der-durch-die-foederalismusreformen-i-und-ii-neu-geschaffenen-pruefrechte-des-bundeszentralamtes-fuer-steuern>.

² Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 1 – 2012 – 0810, vom 14. März 2014, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/bis-2016/2014-bericht-aufwuchs-der-bundesbetriebspruefung-beim-bundeszentralamt-fuer-steuern>.

³ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 – 2020 – 0295 (Bericht/2), vom 17. März 2022.

⁴ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 – 2019 – 0113, vom 11. November 2020, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2020/nutzung-des-pruefungsinitiativrechtes-nach-19-absatz-5-fvg-durch-das-bundeszentralamt-fuer-steuern>.

⁵ Artikel 108 Absatz 3 Grundgesetz i. V. m. Artikel 85 Absatz 3 und 4 Grundgesetz.

⁶ § 17 Absatz 2 FVG.

⁷ Die Bundesbetriebsprüfung besteht aus insgesamt 30 Prüfungsreferaten. Diese unterteilen sich in 23 Branchenreferate und 6 Sonderprüfungsreferate (Joint-Audit, IT-Fachprüfung, Betriebliche Altersversorgung, Lohnsteuer-Außenprüfung). Außerdem ist ein Prüfungsreferat für die Versicherungsteuer und Feuerchutzsteuer vorgesehen.

⁸ § 5 Absatz 1 Nummer 1 i. V. m. § 19 Absatz 1 und 2 FVG.

wahren, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen⁹ und durch die Landesfinanzbehörden verwaltet werden.

Die Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung umfasst in der Regel die Übernahme in sich geschlossener Prüfungsfelder und damit verbunden den Entwurf des entsprechenden Teils des Prüfungsberichts. Das BZSt erhält nach Abschluss der Prüfung von der Landesfinanzbehörde eine Ausfertigung des gesamten Prüfungsberichts. Die Festsetzung und Erhebung der Steuern aus der Außenprüfung führt die jeweilige Landesfinanzbehörde durch. Im Auftrag der zuständigen Landesfinanzbehörden kann die Bundesbetriebsprüfung Außenprüfungen auch als Vollprüfungen durchführen.¹⁰ Dies gilt insbesondere beim Vorliegen von Auslandsbeziehungen und bei Prüfungen, die sich über das Gebiet eines Bundeslandes hinaus erstrecken.

1.2 Strategische Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung

Im Jahr 2005 hatte das BMF entschieden, die Bundesbetriebsprüfung personell auszubauen und strategisch neu auszurichten. Hintergrund war, dass der Bund seine Stellung bei Außenprüfungen als nicht ausreichend stark ansah, um seine Interessen zu wahren und standort- und wirtschaftspolitisch motivierte Entscheidungen der Länder zu Lasten des Steueraufkommens des Bundes zu verhindern. Besondere Bedeutung hatten dabei Prüfungen bei Konzernen und Großbetrieben, da sie etwa 80 % aller Steuermehreinnahmen aus Außenprüfungen ergaben. Die Bundesbetriebsprüfung beteiligte sich nur an etwa 1 % aller Groß- und Konzernbetriebsprüfungsfälle (ca. 400 Fälle pro Jahr).

Bestandteile der geplanten Neuausrichtung sollten eine Verbesserung der Rechtsposition des Bundes im Betriebsprüfungsverfahren sowie ein Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung um insgesamt 500 Prüfer/-innen und weitere 75 Stellen im Bereich Organisation, Personal und Haushalt sein. Der Aufwuchs war unmittelbar mit dem Ziel verbunden, die Mitwirkungsquote an Prüfungen der Länder in Konzern- und Großbetrieben von 1 auf 5 % (d. h. auf 2 000 Fälle pro Jahr) zu steigern. Dies sollte eine gleichmäßigere Besteuerung sicherstellen und die Informationsgewinnung des Bundes verbessern.

Die Quote sollte mit dem für Ende 2015 geplanten Abschluss des Aufwuchses erreicht sein. Nach mehrjährigen Verhandlungen mit den Ländern gab das BMF seine ursprüngliche Aufwuchsplanung auf und einigte sich mit ihnen im Jahr 2009 auf ein neues Personalkonzept. Danach sollte der Aufwuchs bis Ende 2018 abgeschlossen sein. Dies verlängerte zugleich auch die Dauer für das Erreichen der 5 %-igen Mitwirkungsquote.

Ergänzend zu der ursprünglichen Planung vereinbarten Bund und Länder zudem, dass die Bundesbetriebsprüfung die Außenprüfungsdienste der Länder stärker qualitativ unterstützt.

⁹ Gemeinschaftsteuern i. S. d. Artikels 106 Absatz 3 Grundgesetz.

¹⁰ § 19 Absatz 3 FVG.

Sie legten 2009 in einem Fachkonzept¹¹ und in einem Umsetzungskonzept¹² die Rahmenbedingungen und die speziellen Aufgabenbereiche für die Unterstützung fest. Sie versprachen sich hierdurch Effizienzsteigerungen insbesondere in den Bereichen „Abgeltungsteuer“, „Investmentsteuer“, „Real Estate Investment Trusts (REITs)“ und „Buchführungssysteme“.

1.3 Neue Mitwirkungsrechte durch Föderalismusreformen

Im Zuge der Föderalismusreformen I und II in den Jahren 2006 und 2009 wurde die Rechtsposition des Bundes bei der Steuerauftragsverwaltung in Teilbereichen gestärkt.

So erhielt der Bund mit der Änderung des § 19 Absatz 4 FVG im Föderalismusreform-Begleitgesetz II¹³ ein Letztentscheidungsrecht zur Klärung strittiger Fragen in Mitwirkungsfällen. Hiernach darf eine Landesfinanzbehörde bei der Auswertung des Prüfungsberichts oder im Rechtsbehelfsverfahren nicht von den Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung abweichen, ohne hierüber Einvernehmen mit dem BZSt erzielt zu haben. Gelingt dies nicht, können die Beteiligten dem BMF den Sachverhalt zur abschließenden Entscheidung vorlegen.

Ergaben sich zuvor Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesbetriebsprüfung und der Landesfinanzbehörde über Sachverhalte oder deren rechtliche Würdigung, so war nach der alten Rechtslage den obersten Finanzbehörden des Bundes und des Landes zu berichten und deren Entscheidung abzuwarten.

1.4 Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2011

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2010 bis 2011 die Nutzung der neuen Mitwirkungsrechte des Bundes. Er griff dabei auch eine Prüfbitte des Finanzausschusses auf.

In seinem Bericht¹⁴ an den Finanzausschuss stellte er fest, dass das BZSt keine Kenntnis darüber hatte, wie die Landesfinanzbehörden die Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung umsetzten. Er bemängelte, dass es keine Informationspflicht über den rechtskräftigen Abschluss der Prüfungsfälle gab und dem BZSt somit Erkenntnismöglichkeiten über die endgültige steuerliche Behandlung der Prüfungsfeststellungen fehlten. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BZSt, das weitere Besteuerungsverfahren stichprobenweise eigeninitiativ zu überprüfen.

¹¹ Bund-Länder-Fachkonzept vom 21. April 2009.

¹² Umsetzungskonzept zum Bund-Länder-Fachkonzept vom 22. September 2009.

¹³ Föderalismusreform-Begleitgesetz II vom 10. August 2009.

¹⁴ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 1 – 2011 – 0666, vom 19. Oktober 2011, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/bis-2016/2011-bericht-bundesbetriebspruefung-nutzung-der-durch-die-foederalismusreformen-i-und-ii-neu-geschaffenen-pruefrechte-des-bundeszentramtes-fuer-steuern>.

Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass das Letztentscheidungsrecht nach § 19 Absatz 4 FVG weitgehend ins Leere lief. Das BZSt hatte dem BMF seit Einführung der Regelung im Jahr 2009 erst zwei strittige Betriebsprüfungsfälle zum Stichentscheid vorgelegt.

1.5 Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2014

Mit seinem Bericht¹⁵ vom 14. März 2014 informierte der Bundesrechnungshof den Finanzausschuss über Fehlentwicklungen beim Aufwuchs und bei der Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung. Er bemängelte, dass sich der personelle Aufbau massiv verzögert hatte und die Mitwirkungsquote an Prüfungen der Länder deshalb nur unwesentlich gesteigert werden konnte. Auch die qualitative Unterstützung durch die Bundesbetriebsprüfung blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück.

Aufgrund seiner Feststellungen befürchtete der Bundesrechnungshof, dass eine effiziente Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung auch in den nächsten Jahren nicht zu erwarten war. Er forderte das BMF auf, den Aufwuchsprozess zu evaluieren und ggf. neu zu justieren, um die angestrebten Mitwirkungsziele erreichen zu können. In jedem Fall hielt er die Beteiligung des Parlaments für notwendig. Das BMF sah keinen Anpassungsbedarf und hielt unverändert an den Mitwirkungszielen fest.

Der Finanzausschuss beriet den Bericht des Bundesrechnungshofes in seiner Sitzung am 2. Juli 2014. Er unterstützte die Forderungen des Bundesrechnungshofes und bat das BMF, ihn über die weitere Umsetzung der Mitwirkungsziele zu informieren.

2 Sachstand

2.1 Keine Maßnahmen des BMF angesichts von Fehlentwicklungen

Das BZSt informierte das BMF in jährlichen Sachstandsberichten über die Entwicklung des Personalzulaufs. Es wies darin auch auf die bestehenden Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung hin. So war für das BMF erkennbar, dass der Aufwuchsprozess nicht planmäßig verlief und sich dies negativ auf die Mitwirkungsquote auswirkte. Auf die Fehlentwicklungen beim Aufwuchs geht der Bundesrechnungshof in einem gesonderten Bericht ein.¹⁶ Das BZSt informierte das BMF außerdem jährlich über den Sachstand der beabsichtigten besseren

¹⁵ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 1 – 2012 – 0810, vom 14. März 2014, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/bis-2016/2014-bericht-aufwuchs-der-bundesbetriebspruefung-beim-bundeszentralamt-fuer-steuern>.

¹⁶ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 – 2020 – 0295 (Bericht/2), vom 17. März 2022.

qualitativen Unterstützung der Länder in speziellen Aufgabenbereichen. Daraus ergab sich, dass auch der Fortschritt zu dieser Zielsetzung hinter den Erwartungen zurückblieb.

Das BMF hielt trotz der Fehlentwicklungen beim Aufwuchs an den Zielvorgaben für die Mitwirkung fest. Es überprüfte weder, ob die Mitwirkungsquote angesichts des ausbleibenden Personals in absehbarer Zeit erreicht werden kann, noch ob die Aufgabenbereiche inhaltlich angepasst werden sollten. Das BMF entwickelte kein Konzept, wie die Bundesbetriebsprüfung losgelöst vom Aufwuchsprozess stärker mitwirken kann und nach welchen Kriterien die zu prüfenden Betriebe ausgewählt werden sollten. Es informierte den Deutschen Bundestag nicht über den Fortgang.

2.2 Angestrebte Mitwirkungsquote weiterhin nicht erreicht

Die Bundesbetriebsprüfung hat die Mitwirkungsquote von 5 % nach wie vor nicht erreicht. Sie konnte die Mitwirkungen an Großbetriebsprüfungen der Länder seit dem Jahr 2014 zwar kontinuierlich steigern, verfehlte die letztlich für das Jahr 2018 gesetzte Zielmarke von 2 000 Mitwirkungen (vgl. Tz. 1.2) jährlich aber immer noch um mehr als die Hälfte (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Anzahl der Mitwirkungen an Großbetriebsprüfungen

Jahr	Anzahl der Großbetriebe in Deutschland	Beendete Betriebsprüfungen der Länder	Abgeschlossene Mitwirkungen der Bundesbetriebsprüfung
2010	191 638	40 502	519
2011	191 335	41 764	635
2012	191 335	41 365	599
2013	196 402	41 746	611
2014	196 402	42 229	617
2015	196 402	41 886	631
2016	186 339	39 911	674
2017	186 339	40 668	790
2018	186 339	40 173	787
2019	191 893	38 876	893
2020	196 211	34 164	1 013

Quelle: BZSt.

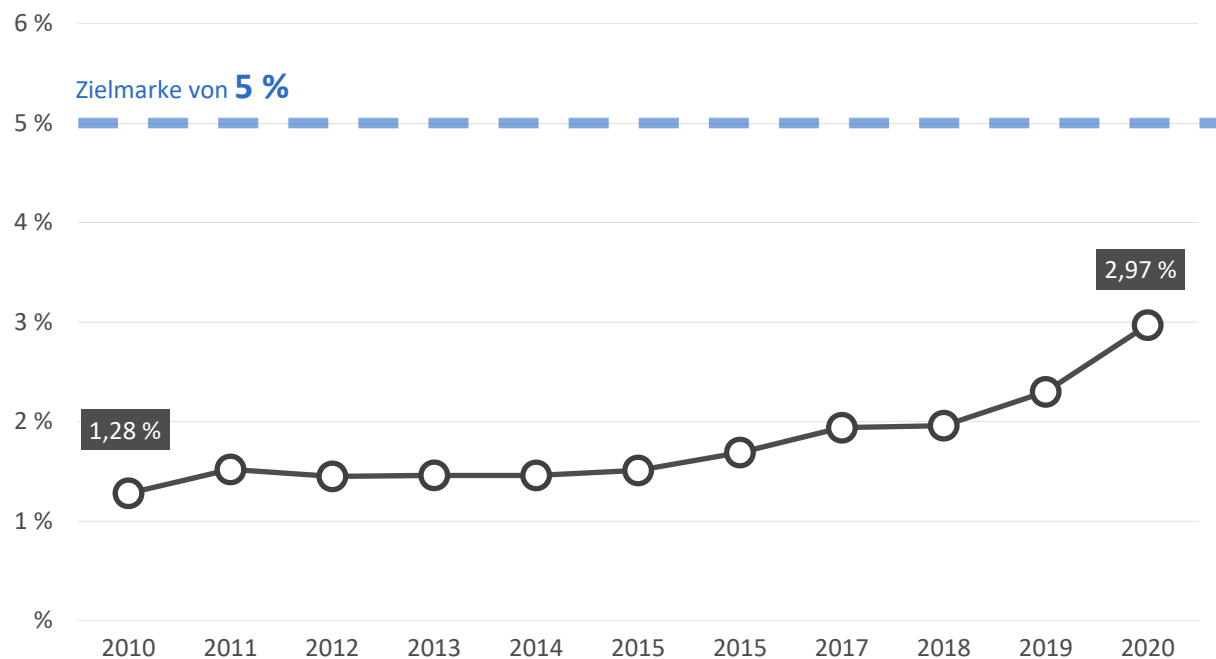
Zur Berechnung der Mitwirkungsquote ging das BZSt von der Gesamtzahl der von den Ländern in einem Jahr beendeten Betriebsprüfungen bei Großbetrieben aus und setzte die jährlich abgeschlossenen Mitwirkungen der Bundesbetriebsprüfung dazu in Relation. Danach lag die Mitwirkungsquote in den Jahren 2014 bis 2018 durchgängig unter 2 % (vgl. Abbildung 1).

In den Jahren 2019 und 2020 stieg die Quote zwar deutlicher als in den Vorjahren an, sie blieb aber mit 2,3 % bzw. 2,97 % weiter unter der 5 %-Zielmarke.

Abbildung 1

Mitwirkungsquote weiter unter Zielmarke

Die Mitwirkungsquote ist zuletzt angestiegen. Der Zielwert von 5 % bleibt aber auch im Jahr 2020 mit 2,97 % unerreicht.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BZSt.

Das BMF hielt die erreichte Mitwirkungsquote für zu gering, um auf eine bundeseinheitliche Prüfungspraxis und eine gleichmäßige Besteuerung hinzuwirken. Sie führe aufgrund der niedrigen Fallzahl auch nicht zu dem erhofften statistisch belastbaren Datenmaterial im Hinblick auf neue Steuergestaltungen und andere fiskalische Risiken. Gleichwohl sah das BMF die Quote als wichtigsten Indikator für den Einsatz der Bundesbetriebsprüfung und verfolgte im Jahr 2019 weiter das Ziel, sie langfristig auf 5 % zu steigern. Hierauf wies das BMF zuletzt in seiner Antwort auf eine parlamentarische Anfrage aus dem Jahr 2019 hin.¹⁷ Es ging davon aus, dass dieses Ziel nur bei einer vollständigen Personalisierung und abgeschlossenen Einarbeitung der Prüfungskräfte möglich ist.

¹⁷ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 4. Oktober 2019 auf die Kleine Anfrage der Fraktion die LINKE zu Entwicklungen beim Steuervollzug, Bundestags-Drucksache 19/13748.

2.3 Zielmarke für die Mitwirkung nach unten korrigiert

Im Dezember 2018 beauftragte das BZSt die Projektarbeitsgruppe „EvaBp“¹⁸ damit, die bis dahin vorliegende Personalbedarfsberechnung für die Bundesbetriebsprüfung zu evaluieren und unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen fortzuschreiben. Die Projektarbeitsgruppe überprüfte auch die Mitwirkungsquote. In ihrem Abschlussbericht kam sie zu dem Ergebnis, dass bei einem vollständigen Ausbau der Bundesbetriebsprüfung auf der Grundlage des bisher ermittelten Personalbedarfs allenfalls eine Mitwirkungsquote von 3,76 % erreicht werden könne. Eine Quote von 5 % war nach ihrer Einschätzung nur mit einer weiteren Aufstockung des Personals erreichbar.

Die Arbeitsgruppe sprach sich für eine reduzierte Mitwirkungsquote von 3,76 % als neue Zielmarke aus. Sie hielt es für vertretbar, das Ziel von 5 % nicht weiter zu verfolgen. Zudem sei die Bundesbetriebsprüfung in deutlich größerem Umfang als früher in Bereichen tätig, die nicht in die Ermittlung der Mitwirkungsquote einfließen. Dies betreffe z. B. die Sonderprüfungsreferate „Joint Audit“, „IT-Fachprüfung“ und „Betriebliche Altersversorgung“.

Im September 2019 legte die Arbeitsgruppe ihren Abschlussbericht vor. Das BMF erhielt den Bericht vom BZSt zur Kenntnis, äußerte sich dazu jedoch nicht. Gleichwohl ging das BZSt davon aus, dass das BMF den Bericht einschließlich der angepassten Mitwirkungsquote inhaltlich gebilligt habe. Dies widerspricht der Antwort des BMF vom Oktober 2019 auf eine parlamentarische Anfrage (siehe Tz. 2.2).

2.4 Angestrebte Mitwirkungsichten zu einzelnen Betriebsgrößenklassen eingeschränkt

Die Bundesbetriebsprüfung wirkt an Außenprüfungen bei Großbetrieben mit.¹⁹ Die vom BMF vorgegebene Mitwirkungsquote von 5 % ist dabei eine rechnerische Größe, die sich bezogen auf alle geprüften Großbetriebe ergibt. Zu einzelnen Größenklassen der Betriebe gab das BMF abweichende Unterquoten für die Mitwirkung (sog. Mitwirkungsichten) vor. So erwartete es eine 100-prozentige Beteiligung der Bundesbetriebsprüfung an Außenprüfungen der Länder bei Großbetrieben mit einem Umsatz von über 500 Mio. Euro (Fallgruppe c). Bei Betrieben mit einem Umsatz zwischen 100 und 500 Mio. Euro (Fallgruppe b) sollte die Bundesbetriebsprüfung an 70 % der Außenprüfungen mitwirken. Bei Großbetrieben mit einem Umsatz von unter 100 Mio. Euro (Fallgruppe a) sah das BMF eine Mitwirkung nicht vor.

Dementsprechend konzentrierte die Bundesbetriebsprüfung ihre Mitwirkung auf Großbetriebe mit einem Umsatz von über 100 Mio. Euro (Fallgruppen b und c). Vorwiegend wirkte sie an Außenprüfungen von Großbetrieben der Fallgruppe c mit. Die Mitwirkungen blieben

¹⁸ Projekt „Evaluation der Personalbedarfsberechnung und -aufstockung der Bundesbetriebsprüfung (Fort-schreibung 2019 – EvaBp)“.

¹⁹ § 21 Absatz 1 Betriebsprüfungsordnung (BpO).

bezogen auf den Zeitraum von 2013 bis 2017 in beiden Fallgruppen unter dem vorgesehenen Soll. In der Fallgruppe a fand eine geringe Mitwirkung statt. (vgl. Tabelle 2)

Tabelle 2

Mitwirkungen der Bundesbetriebsprüfung nach Größenklassen im Zeitraum 2013 bis 2017

Größenklasse	Ist-Mitwirkung <i>in %</i>	Soll-Mitwirkung lt. BMF <i>in %</i>
Großbetriebe mit einem Umsatz von unter 100 Mio. Euro, Fallgruppe a	6,59	-
Großbetriebe mit einem Umsatz zwischen 100 und 500 Mio. Euro, Fallgruppe b	15,17	70
Großbetriebe mit einem Umsatz von über 500 Mio. Euro, Fallgruppe c	50,62	100

Quelle: BZSt.

Im Jahr 2019 überprüfte das BZSt im Rahmen des Projekts „EvaBp“, ob die angestrebte Intensität der Mitwirkung bei Großbetrieben noch sachgerecht ist. Für die Fallgruppe c hielt es eine Mitwirkung von 100 % für geboten. Im Bereich der Fallgruppe b sollten die Prüfungsreferate nach seiner Auffassung zukünftig Mitwirkungsichten von lediglich 30 % für Produktions- und Handelsbranchen bzw. 60 % für Dienstleistungsbranchen erreichen. Für die Fallgruppe a strebte das BZSt keine einheitliche Mitwirkungsichte an. Diese Fallgruppe war weiterhin nicht im Fokus der Bundesbetriebsprüfung.

2.5 Betriebsdatei beim BZSt nach wie vor unvollständig

Die Länder sind verpflichtet, dem BZSt ihre Prüfungsgeschäftspläne für Großbetriebe zur Verfügung zu stellen.²⁰ Das BZSt entwickelt daraus seine eigenen Prüfungsgeschäftspläne. Die Grunddaten der von den Ländern mitgeteilten Betriebe speichert das BZSt in der sogenannten Betriebsdatei. Diese Datei ist Datenbasis für die Fallauswahl bei der Mitwirkung. Eine Aktualisierung findet nur punktuell bei den Betrieben statt, bei denen die Bundesbetriebsprüfung mitprüft. Im Jahr 2020 gab es insgesamt 196 211 Großbetriebe in Deutschland (vgl. Tabelle 1).²¹ Davon waren in der Betriebsdatei nur rund 17 800 Betriebe gespeichert.²² Dem BZSt fehlten somit von mehr als 178 400 Großbetrieben, die bei den Ländern steuerlich erfasst sind, notwendige Informationen, um sie für die Bundesbetriebsprüfung nutzen zu können.

²⁰ §§ 3, 21 Absatz 1 BpO.

²¹ BMF „Ergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfung 2019“, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2020/10/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-steuerliche-betriebspruefung-2019.html>.

²² Stand August 2021.

Initiativen des Bundes gegenüber den Ländern, die Datenbasis der Betriebsdatei des BZSt zu erweitern, gab es nicht. Auch auf der eingeschränkten Basis der Betriebsdatei fand keine systematische Risikoanalyse für die Fallauswahl durch die Bundesbetriebsprüfung statt. Auf diese Schwachstellen hat der Bundesrechnungshof bereits in seinem Bericht über die Nutzung des Prüfungsinitiativrechts aus dem Jahr 2020 hingewiesen.²³ Das BZSt plant seit Jahren, die Betriebsdatei in eine neue Datenbank zu überführen und die Daten risikoorientiert zu nutzen. Ein Konzept zur Ablösung mit Ausführungen zu Nutzungsmöglichkeiten, Auswertungstools und Zeitplan lag auch im August 2021 noch nicht vor.

2.6 Qualitative Unterstützung kaum verbessert

Die qualitative Unterstützung der Länder durch die Bundesbetriebsprüfung hat sich seit dem Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2014 in den von Bund und Ländern hierfür vereinbarten Aufgabenbereichen nicht wesentlich verbessert.

So sollte sich die Bundesbetriebsprüfung beispielsweise im Bereich „Abgeltungsteuer“ mit technischen Systemprüfungen und Strukturprüfungen überregionaler Rechenzentren und Dienstleister befassen. Nach den jährlichen Sachstandsberichten des BZSt wirkte die Bundesbetriebsprüfung in den Jahren 2015 bis 2019 nur an einzelnen Prüfungen bei Banken, Sparkassen und überregionalen Dienstleistern mit. Die angekündigten Systemprüfungen bei den für die Kreditinstitute tätigen Dienstleistern führte sie nicht durch. Hierfür fehlte nach Ansicht des BZSt die Rechtsgrundlage.

Im Bereich „Investmentsteuergesetz“ sollte die Bundesbetriebsprüfung den erheblichen Prüfungsbedarf beim Immobilien-Sondervermögen übernehmen, den die Länder bisher nicht hinreichend abdecken konnten. Trotz des hohen Bedarfs und mehrfacher Anfragen aus den Ländern beteiligte sich die Bundesbetriebsprüfung nur sporadisch. Nach Auskunft des BZSt ließ die Personalsituation keine stärkere Beteiligung zu. Auch sei die Fallauswahl wegen eines fehlenden Risikomanagementsystems schwierig. Die Bundesbetriebsprüfung sei insoweit auf die Prüfungsgeschäftspläne der Länder und einen kollegialen Austausch angewiesen.

Für den Bereich „REITs“ rechneten Bund und Länder im Jahr 2009 mit einer Zunahme von Immobiliengesellschaften, die den steuerlich begünstigten Status erlangen wollten. Marktanalysen sprachen von einem Investitionspotential von bis zu 120 Mrd. Euro. Bund und Länder sahen daher seinerzeit erheblichen Prüfungsbedarf, den die Bundesbetriebsprüfung aktiv unterstützen sollte. Nach den Sachstandsberichten des BZSt fanden gleichwohl keine Mitwirkungen im Bereich des REIT-Gesetzes statt. Das BZSt begründete dies mit der geringen steuerlichen Relevanz und den niedrigen Fallzahlen. Auch die Länder hätten aktuell keinen Prüfungsbedarf gemeldet oder um Unterstützung gebeten.

²³ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 – 2019 – 0113, vom 11. November 2020, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2020/nutzung-des-pruefungsinitiativrechtes-nach-19-absatz-5-fvg-durch-das-bundeszentralamt-fuer-steuern>.

Im April 2019 richtete das BZSt das Referat „IT-Fachprüfung, Clearingstelle und Datenbank-recherchen“ in der Bundesbetriebsprüfung ein. Dieses sollte die Länder bei Prüfungen im Bereich der Buchführungssysteme unterstützen. Dem Referat fehlen aber bis heute die notwendigen IT-Spezialisten. Es konnte trotz des gestiegenen Bedarfs bislang nur zwei Bedienstete mit nachgewiesenen IT-Kenntnissen für diese Aufgabe gewinnen.

2.7 Vollprüfungen nur vereinzelt durchgeführt

Die Bundesbetriebsprüfung führte seit dem Jahr 2014 insgesamt 13 Vollprüfungen nach § 19 Absatz 3 FVG durch.²⁴ Derartige Prüfungen werden nicht gemeinsam mit den Landesfinanzbehörden, sondern allein von der Bundesbetriebsprüfung durchgeführt.

Wegen der hohen Personalbindung sollten nach Auffassung des BMF Vollprüfungen durch die Bundesbetriebsprüfung grundsätzlich auf Einzelfälle beschränkt bleiben, z. B. bei regional bedeutsamen Unternehmen. Auch seien sie nur in ausgewählten Aufgabenbereichen praktikabel. Dies gelte beispielsweise für Prüfungen im Bereich des Investmentsteuergesetzes und des REIT-Gesetzes. Für die meisten Branchen seien Vollprüfungen nicht vorstellbar, da die Kapazitätsgrenzen der Bundesbetriebsprüfung schon bei einer geringen Anzahl erreicht wäre. Personal für sonstige Mitwirkungsaufgaben stünde dann nicht mehr hinreichend zur Verfügung.

2.8 Letztentscheidungsrecht nach § 19 Absatz 4 FVG kaum genutzt

In den Jahren 2012 bis 2020 erzielten BZSt und Landesfinanzbehörden in drei Fällen kein Einvernehmen. In zwei Fällen machte das BZSt selbst von der Regelung des § 19 Absatz 4 FVG Gebrauch und legte dem BMF die Fälle zur Letztentscheidung vor. In einem Fall ging die Initiative von der Landesfinanzbehörde aus. Die geringe Nutzung des Letztentscheidungsrechts führte das BZSt auf die grundsätzlich gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Landesbetriebsprüfungen zurück. Unterschiedliche Rechtsauffassungen hätten in den meisten Fällen bereits im Vorfeld des Prüfungsabschlusses einvernehmlich geklärt werden können. Darüber hinaus reiche oftmals schon der Hinweis auf die Möglichkeit des § 19 Absatz 4 FVG aus, um letztlich Einvernehmen zu erzielen. Die Anzahl der dem BMF zur Letztentscheidung vorgelegten Fälle sei insoweit wenig aussagekräftig.

Das BZSt erlangt regelmäßig keine Kenntnis über die endgültige steuerliche Behandlung der Mitwirkungsfälle, weil es von den Ländern dazu keine Informationen erhält. Der Bund hat bislang kein formalisiertes Verfahren mit den Ländern eingerichtet, durch das die Bundes-

²⁴ Ausgenommen Prüfungen im Bereich der Versicherungsteuer und der Feuerschutzsteuer, vgl. Antwort der Bundesregierung vom 4. Oktober 2019 auf die Kleine Anfrage der Fraktion die LINKE zu Entwicklungen beim Steuervollzug, Bundestags-Drucksache 19/13748.

betriebsprüfung erfährt, mit welchem Ergebnis die Fälle rechtskräftig veranlagt werden. Die Bundesbetriebsprüfung überprüft auch nicht eigeninitiativ, wie die Landesfinanzbehörden die Fälle im weiteren Besteuerungsverfahren behandeln.

3 Würdigung

BMF und BZSt ist es bis zum Jahr 2021 weder gelungen, die Mitwirkungsquote der Bundesbetriebsprüfung auf 5 % zu erhöhen noch die mit den Ländern vereinbarte qualitative Unterstützung zu erbringen. Zwar konnte die Bundesbetriebsprüfung die Mitwirkungsquote seit dem Beginn des Aufwuchsprozesses stetig steigern. Die letztlich erreichte Quote von 2,97 % (d. h. 1 013 Fälle im Jahr 2020) reicht aber auch nach eigener Ansicht des BMF nicht aus, um das Bundesinteresse im Prüfungsverfahren gegenüber den Ländern zu wahren und auf eine bundeseinheitliche Prüfungspraxis hinzuwirken. In den Bereichen Abgeltungssteuer, Investmentsteuergesetz und IT-Systemprüfungen unternahm die Bundesbetriebsprüfung zwar stärkere Anstrengungen. Die angestrebten Effizienzsteigerungen für die Außenprüfungen der Länder blieben aber aus. Der Bund hat die eigenen Mitwirkungsziele damit nicht erreicht.

Dies ist in erster Linie auf das fehlende Prüfpersonal oder dessen unzureichende Einsatzfähigkeit zurückzuführen. Mit der Entscheidung zur strategischen Neuausrichtung im Jahr 2005 verknüpfte das BMF die Mitwirkungsziele der Bundesbetriebsprüfung unmittelbar mit dem geplanten Aufwuchs. Dabei legte es eine pauschale Quote fest, ohne qualitative Parameter zu definieren. Eine erfolgreiche Mitwirkung wird damit ausschließlich nach quantitativen Gesichtspunkten beurteilt und setzt zudem einen planmäßigen Verlauf des Aufwuchsprozesses voraus. Die personelle Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung hat sich jedoch fortwährend verzögert und ist auch im Jahr 2021 noch nicht vollständig umgesetzt. Hierzu hat der Bundesrechnungshof den Finanzausschuss in einem gesonderten Bericht zum Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung beraten.²⁵

Das BMF hielt trotzdem unverändert an der bisherigen Zielsetzung für die Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung fest. Angesichts der erkennbaren Fehlentwicklungen hätte es die Mitwirkungsquote und ihre Abhängigkeit vom Aufwuchsprozess kritisch hinterfragen müssen. Anlass hierfür bot auch die Anpassung der Zielmarke auf 3,76 % durch das BZSt im Jahr 2019. Die Einschätzung des BZSt legte es nahe, dass die Bundesbetriebsprüfung die angestrebte Quote von 5 % mit dem vorgesehenen Personalbestand jedenfalls nicht ohne weitere Maßnahmen erreichen kann.

Das BMF hätte gemeinsam mit dem BZSt ein Konzept entwickeln müssen, wie eine gesteigerte Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung unabhängig vom Verlauf des Aufwuchsprozesses zu erreichen ist und an welchen Zielparametern sie ausgerichtet sein soll. Es hätte dabei insbesondere Überlegungen zu einer risikoorientierten Fallauswahl, zu einer systematischen

²⁵ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 – 2020 – 0295 (Bericht/2), vom 17. März 2022.

Nutzung des Prüfungsinitiativrechts nach § 19 Absatz 5 FVG und zu einer flexibleren Handhabung der zentralen Aufgabenbereiche, in denen mitgeprüft werden soll, anstellen müssen.

Dringender Handlungsbedarf besteht schon seit Jahren im Hinblick auf die Einschränkungen bei der Fallauswahl aufgrund der unvollständigen Betriebsdatei. Insgesamt sind nur 9 % aller Großbetriebe im Datenbestand des BZSt verfügbar. Aufgrund der fehlenden Datenbasis bleibt der Bund nach wie vor darauf angewiesen, dass die Länder die „richtigen“ Fälle prüfen und ihn umfassend darüber informieren.

Auch was die Behandlung der Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung im weiteren Besteuerungsverfahren angeht, fehlen dem Bund die notwendigen Informationen. Je intensiver die Bundesbetriebsprüfung an Außenprüfungen der Länder mitwirkt, umso wichtiger ist es für das BZSt nachzuvollziehen, wie die Feststellungen bei der Auswertung der Prüfungsberichte im Veranlagungsverfahren bzw. im Rechtsbehelfsverfahren umgesetzt werden. Nur auf diese Weise kann der Bund seine Interessen wirksam wahrnehmen und auf eine gleichmäßige Besteuerung im Bundesgebiet hinwirken. Auch im Hinblick auf das Letztentscheidungsrecht des BMF nach § 19 Absatz 4 FVG sind diese Informationen geboten.

Auf der Grundlage seiner aktualisierten Feststellungen kommt der Bundesrechnungshof zusammenfassend zu folgender Bewertung: Das Festhalten an der im Jahr 2005 rein quantitativ begründeten Mitwirkungsquote von 5 % als Indikator für eine effektive Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung ist nicht sachgerecht. Der Bund muss seine Mitwirkungsziele neu definieren. Wesentlich erscheinen dabei auch Anforderungskriterien, die sich an fachlichen und qualitativen Gesichtspunkten orientieren. Diese neue Zielbestimmung muss die Basis für die strukturelle und personelle Entwicklung der Bundesbetriebsprüfung bilden.

Im Hinblick auf die Beratungen im Finanzausschuss im Jahr 2014 hätte das BMF den Ausschuss darüber informieren müssen, dass die angestrebten Mitwirkungsziele in absehbarer Zeit nicht erreicht werden können. Eine Befassung des Parlaments ist überfällig.

4 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, die Mitwirkungstätigkeit der Bundesbetriebsprüfung grundlegend zu überprüfen und dabei die bisherige Zielgröße von 5 % neu zu bewerten. Er empfiehlt dem BMF, alsbald mit dem BZSt ein Konzept für die Neuausrichtung der Mitwirkung zu erarbeiten. Darin müssen Eckpunkte festgelegt sein, wie eine effektive Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung in Zukunft ausgestaltet sein soll und mit wieviel und welchem Personal dies zu erreichen ist. Hierzu verweist der Bundesrechnungshof auch auf seine Berichte zum Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung sowie zur Nutzung des Prüfungsinitiativrechts nach § 19 Absatz 5 FVG und die dortigen Empfehlungen.²⁶

²⁶ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 – 2020 – 0295 (Bericht/2), vom 17. März 2022, und Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 – 2019 – 0113, vom 11. November 2020, a. a. O.

Der Bundesrechnungshof wiederholt in diesem Zusammenhang seine Empfehlung, die Datenbasis beim BZSt zu verbessern und die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Bundesbetriebsprüfung die Mitwirkungsfälle risikoorientiert und nach bundeseinheitlichen Maßstäben auswählen kann.

Überdies hält der Bundesrechnungshof einen standardisierten Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern für geboten, der es dem BZSt ermöglicht nachzuvollziehen, wie die Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung im weiteren Besteuerungsverfahren behandelt werden. Ein solches Verfahren würde auch das Letztentscheidungsrecht des Bundes nach § 19 Absatz 4 FVG sinnvoll ergänzen. Es bietet sich beispielsweise an, hierzu einen Abdruck der Mitteilung des Mehrergebnisses der Veranlagungsstellen an die Landesbetriebsprüfung standardisiert gleichzeitig auch an die Bundesbetriebsprüfung zu übersenden.

5 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass die Mitwirkungstätigkeit der Bundesbetriebsprüfung einer grundlegenden Überprüfung bedarf, und beabsichtigt, seine Empfehlungen aufzugreifen. Die Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung dürfe sich aber nach Ansicht des BMF nicht allein auf die Neubewertung der Zielgröße für die Mitwirkung bei Betriebsprüfungen beschränken, sondern sollte das BZSt insgesamt auch zu einer „Dienstleistungseinheit“ für die Länderfinanzverwaltungen umgestalten, um so den Vollzug der Steuergesetze zu verbessern und zu erleichtern. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass Aufgaben der internationalen Zusammenarbeit immer mehr Raum einnehmen. Das BMF werde dazu bereits erarbeitete Konzepte hausintern und mit dem BZSt abstimmen, um zu einer Gesamtlösung zu kommen. Dieser Prozess werde einige Zeit in Anspruch nehmen und könne erst nach interner Abstimmung gegenüber Außenstehenden weitergehend beschrieben werden.

Hinsichtlich der Verwendung der Betriebsdatei weist das BMF darauf hin, dass aktuell Gespräche geführt würden, um die für das BZSt erforderliche Einbindung zu definieren und herbeizuführen. Zur Nutzung des Letztentscheidungsrechts nach § 19 Absatz 4 FVG bestätigt das BMF, dass das BZSt in nur wenige Eskalationsverfahren involviert ist. Dies sei auf die gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Betriebsprüfungsverfahren zurückzuführen. Zudem werde in einem formalisierten Verfahren überprüft, ob die Feststellungen des Bundes vollständig Eingang in den Betriebsprüfungsbericht des Landes gefunden haben. Sofern im Veranlagungs- oder Rechtsbehelfsverfahren von den Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung abgewichen werde, erhalte das BZSt über die Landesbetriebsprüfung davon nach § 19 Absatz 4 Satz 1 FVG Kenntnis. Eines darüber hinausgehenden, standardisierten Informationsaustausches über die Behandlung der Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung bedürfe es aus Sicht des BMF nicht.

6 Fazit und abschließende Würdigung

Der Bund hat seine selbst gesetzten Mitwirkungsziele für die Bundesbetriebsprüfung verfehlt. Es ist ihm insbesondere nicht gelungen, die angestrebte Mitwirkungsquote an Außenprüfungen der Länder zu erreichen. Ohne grundlegende Änderungen ist eine effektive Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auch in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, die Mitwirkungstätigkeit der Bundesbetriebsprüfung zu überprüfen und ihre Ziele neu zu definieren.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigung des BMF, gemeinsam mit dem BZSt eine Gesamtlösung zur Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung zu erarbeiten. Er vermisst jedoch einen klaren Zeitplan für den Abstimmungs- und Umsetzungsprozess. Auch die inhaltlichen Überlegungen sind bislang wenig konkret.

Bei seinem Bestreben, das BZSt und mithin auch die Bundesbetriebsprüfung zu einer „Dienstleistungseinheit“ für die Länderfinanzverwaltungen umzugestalten, muss das BMF die Interessen des Bundes im Blick behalten. Dies erfordert auch, dass das BZSt endlich die notwendige Datenbasis von den Ländern erhält, und die Bundesbetriebsprüfung die Mitwirkungsfälle risikoorientiert auswählt. Angesichts der seit Jahren bekannten Schwachstellen sind stärkere Anstrengungen des BMF erforderlich, um die Datenübermittlung zwischen Ländern und BZSt zu verbessern und die Daten in eine neue Datenbank beim BZSt zu überführen. Das BMF sollte die Gespräche mit den Ländern hierzu nunmehr zügig abschließen.

Auch was die Behandlung der Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung im weiteren Besteuerungsverfahren angeht, benötigt das BZSt Informationen von den Ländern. Anderenfalls kann es nicht nachvollziehen, wie seine Feststellungen im Veranlagungs- oder Rechtsbehelfsverfahren behandelt werden. Der Bundesrechnungshof nimmt den Hinweis des BMF zur Kenntnis, dass bereits überprüft werde, ob die Feststellungen des Bundes vollständig Eingang in den Betriebsprüfungsbericht des Landes gefunden haben. Damit ist aber nicht sichergestellt, dass das BZSt von Abweichungen im weiteren Besteuerungsverfahren Kenntnis erlangt. Hierfür bedarf es einer gesonderten Information seitens der Länder. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, den Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern entsprechend zu erweitern.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF nun zügig ein Gesamtkonzept mit Zeitplan und inhaltlichen Eckwerten für die Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung erarbeitet und den Deutschen Bundestag baldmöglichst an seinen Überlegungen beteiligt.